Verse broodjes



....Niet voor zessen....

Lex Heerma van Voss

P.J.M. Aalberse was Nederlands eerste minister van Arbeid (1918-1925). Tijdens zijn ministerschap logeerde hij eens bij een bevriende familie in Enschede. "*En ziedaar*", herinnerde hij zich jaren later nog: " *'s morgens aan 't ontbijt was er vers brood! Ik vroeg natuurlijk hoe dit kon. En in blanke onschuld zei de zorgzame huisvrouw: 'O, Excellentie, ik ben vanmorgen vroeg bij den bakker aangelopen, en ik heb hem gezegd: breng gauw wat verse broodjes, want je begrijpt, een minister kan ik toch geen oudbakken brood voorzetten! Neen, natuurlijk niet, had de bakker gezegd, en hij had voor de broodjes gezorgd.' Daar zat ik! Als 't geval uitgelekt ware, had 't me een interpellatie kunnen kosten!*" [1]

Waarom was de minister zo verrast toen hij verse broodjes kreeg voorgeschoteld? En waarom had dit voorval zelfs tot een interpellatie kunnen leiden? Lex Heerma van Voss licht deze en andere aspecten van de arbeidstijdverkorting in de jaren twintig toe.

Aalberse was zelf de indiener van de wet die hem het genot van vers brood ontzegde. Die wet, de Arbeidswet 1919, had als voornaamste doel het invoeren van een werkdag van maximaal 8 uur voor werknemers. Aangezien een werkdag van 10 uur normaal en een van 12 uur voor mannen zeker niet uitzonderlijk was, betekende dat een belangrijke verkorting. Het afdwingen van sociale vooruitgang leverde de overheid echter de nodige hoofdbrekens op. Dat het overheidsingrijpen de minister het verse ochtendbrood uit de mond stootte was slechts één van de onaangename konsekwenties ervan.

Noch daarvoor noch daarna probeerde de Nederlandse overheid ooit om zo'n omvangrijke arbeidstijdverkorting bij wet af te dwingen. Dit artikel probeert een aantal van de problemen te analyseren die de overheid op haar weg vond bij haar belangrijkste poging tot wettelijke arbeidstijdverkorting.

De arbeidswet van 1919

Aalberse moge dan de indiener van de Arbeidswet 1919 geweest zijn, deze katholieke politicus kan niet als enige oorzaak van de invoering van de achturendag beschouwd worden. De arbeidersbeweging, vooral de socialistische vleugel ervan, had al decennia lang geijverd voor invoering van een wettelijke arbeidsdag van niet meer dan acht uur.

De arbeidersbeweging was in Nederland in de jaren voor de Eerste Wereldoorlog zeer geleidelijk gegroeid. In de loop van de oorlog was die groei belangrijk versneld. De wapenstilstand had er geen einde aan gemaakt. Integendeel, in binnen- en buitenland was men ervan overtuigd dat de arbeiders in de naoorlogse maatschappij heel wat meer in de melk te brokkelen zouden hebben dan tot 1913 het geval geweest was. Na de Russische revoluties van 1917 en de Duitse van het volgende jaar leek in november 1918 ook in Nederland een revolutionair klimaat te ontstaan. De sociaal-democratische voorman Troelstra gaf uiting aan de onder arbeiders hier en daar heersende sentimenten zonder daarin door de top van zijn partij of het NVV gesteund te worden. Hoewel heel wat autoriteiten, tot aan het staatshoofd toe, ook meenden dat de revolutie onvermijdelijk was, werd het gevaar voor de orde effectief afgewend. De regering wees met de ene hand ferm de revolutiedreiging terug, terwijl met de andere hand forse concessies aan de arbeiders gedaan werden. De belangrijkste van die concessies betrof het invoeren van de achturige werkdag.



Minister P. J. M. Aalberse

Nederland had daarmee deel aan de internationale ontwikkelingen. Ook elders in Europa veroverden arbeiders in deze jaren de achturendag, deels omdat de arbeidersbeweging aan kracht gewonnen had, deels omdat politici beloofd hadden dat de arbeiders beloond zouden worden voor de ontberingen in de loopgraven en aan het thuisfront.

Aalberse ging echter ver in zijn wetgeving. In de eerste plaats voerde hij een 45-urenweek in. Algemeen was men er van uitgegaan dat de 8-urendag bij zes werkdagen een 48-urenweek zou betekenen. Eventueel kon deze op de "Engelse" wijze geordend worden, waarbij op de weekdagen een half uur langer gewerkt werd om zaterdagmiddag vrij te hebben. In het buitenland koos men vrijwel altijd voor een 48-urenweek, maar hier werd het beste van beide systemen gecombineerd: een werkdag van 8 uur èn een vrije zaterdagmiddag. Daarmee kon de katholiek Aalberse laten zien dat hij niet voor een socialistische eis of revolutieangst gezwicht was. Hij gaf een kortere werkweek dan de socialisten ooit geëist hadden. Bovendien was de vrije zaterdagmiddag de katholieken dierbaar omdat de arbeiders zich daardoor beter op de zondag zouden kunnen voorbereiden.

In de tweede plaats werd in de Nederlandse Arbeidswet en de daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten de arbeidstijd in tal van bedrijfstakken en detail geregeld. Elders was de achturendag ingevoerd op basis van cao's (Groot-Brittannië, Denemarken), kon in ondernemingsraden besloten worden om af te wijken (Duitsland) of hadden vakbonden en werkgeversorganisaties op regionaal niveau invloed op de regelgeving waarvan de wet slechts de hoofdlijnen gaf (Frankrijk, België). In Nederland was de regelgeving gedetailleerd en was voor afwijkingen toestemming nodig van de Arbeidsinspectie, die met het toezicht op de naleving van de wet belast was.

De Nederlandse Arbeidswet regelde dat arbeiders in fabrieken en werkplaatsen een 8-urendag en 45-urenweek zouden krijgen. Voor arbeiders elders, buiten fabrieken en werkplaatsen, golden al aparte wetten (steenhouwers, mijnarbeiders), werden aparte wetten in het vooruitzicht gesteld (landbouw, thuisarbeid), konden Algemene Maatregelen van bestuur gegeven worden (winkels) of werd in de Arbeidswet geregeld dat te zijner tijd de maximale werktijd 10 uur per dag en 55 uur per week zou bedragen (verpleeginrichtingen, kantoren). Voor individuele of groepen arbeiders, gehele bedrijven of bedrijfstakken kon overwerk toegelaten worden. Daarvoor was toestemming nodig van de Arbeidsinspectie of - voor langduriger overwerk - van de Minister. De wettekst suggereerde dat overwerk alleen toegestaan zou worden onder omstandigheden die overwerken vrijwel onvermijdelijk maakten.

Om controle op de naleving van de Arbeidswet mogelijk te maken moest de werkgever de werktijden optekenen op een arbeidslijst en een arbeidsregister, die door de Arbeidsinspectie geraadpleegd konden worden. De arbeidslijst hing in het bedrijf. Ook overwerkvergunningen moesten daar opgehangen worden, zodat de arbeiders zelf konden nagaan of hun werktijden legaal waren.

De wet regelde daarnaast nog zaken als rusttijden (een half uur pauze na 4 1/2 uur werk), de uren waarop gewerkt mocht worden (in de regel tussen 6 uur 's ochtends en 7 uur 's avonds) en de toelaatbaarheid van bepaalde soorten werk voor jeugdigen en vrouwen met het oog op de gezondheid en de zedelijkheid.

De achturendag opnieuw ter discussie

In november 1918 was de invloed van de arbeidersbeweging groot genoeg om de achturendag te verkrijgen, maar er was nog geen wetsontwerp waarmee Aalberse voor de dag wilde komen. Het duurde nog enige maanden van hard werken van het pas gevormde departement van Arbeid, voordat de wet aan het parlement gepresenteerd kon worden. Uiteindelijk kreeg koningin Wilhelmina het ontwerp op 11 april 1919 voorgelegd met het verzoek het dezelfde dag vóór 12.00 uur te tekenen. Zij mopperde over de tijdsdruk, maar voldeed aan het verzoek, zodat het nog vóór 13.00 uur bij de Kamer ingediend en vóór 1 mei in de afdelingen onderzocht kon worden. "*Een krachtig agitatie-middel was zóo de roode broeders uit handen geslagen!*" constateerde Aalberse tevreden in zijn dagboek.

Toen de Tweede Kamer in juli de Arbeidswet behandelde, was de invloed van de arbeidersbeweging nog steeds groot genoeg en de herinnering aan de revolutieangsten voldoende vers om de wet zonder veel problemen de Kamer te laten passeren. Enkele liberalen, die protesteerden tegen de 45-urenweek terwijl het buitenland niet verder ging dan 48 uur, werden in evenwicht gehouden door de communisten, die meenden dat met deze wet verraad gepleegd werd aan het principe van de achturendag omdat er teveel mogelijkheden voor overwerk geschapen waren.

Behalve door de sterke positie van de arbeidersbeweging werd de snelle passage van de wet ook bevorderd door economisch optimisme. Alom werd verwacht dat na de oorlog de industrie zou profiteren van een grote inhaalvraag, waarvan het ongeschonden Nederlandse bedrijfsleven een graantje zou meepikken.

Beide voor de Arbeidswet gunstige factoren verslechterden in de daarop volgende jaren. Naarmate november 1918 langer geleden werd en het met de revoluties elders in Europa mee bleek te vallen, nam de angst van de burgerij voor de arbeidersbeweging af. Belangrijker was nog dat de duur van de economische hausse tegenviel. In de laatste maanden van 1920 begon een recessie, die pas in de zomer van 1923 haar dieptepunt bereikte. Dat leidde tot een zwakkere positie van vakbonden op de arbeidsmarkt, waardoor de invloed van de arbeidersbeweging afnam. Bovendien bepleitten werkgevers bij de overheid een soepeler werktijdregeling met een beroep op de verslechterde concurrentieverhoudingen. Zij kregen hun zin. Een aantal bedrijfstakken mocht bij wijze van overgangsmaatregel nog enige jaren langer werken dan 45 uur en er werden veel meer overwerkvergunningen verstrekt dan oorspronkelijk in de bedoeling had gelegen.
Vooral tegen de 45-urenweek bleven de werkgevers zich verzetten. In maart 1922 ging Aalberse door de bocht: ook Nederland kende vanaf de tweede helft van 1922 een wettelijke 48-urenweek.

De aanvragen voor overgangsmaatregelen en overwerkvergunningen leidden ertoe dat de Arbeidsinspectie zich meer dan voorheen moest verdiepen in de omstandigheden waaronder bedrijven werkten. In winkels bijvoorbeeld mocht langer gewerkt worden dan in werkplaatsen. Slagerijen golden als werkplaatsen, maar de slagers wilden liever de gunstige winkelwerktijden voor hun personeel. De Arbeidsinspectie raakte aldus in een discussie met de rechtskundig adviseur van de Slagerspatroonsbond over de vraag of aktiviteiten als gehakt maken en het snijden van lappen "bewerking" (in een werkplaats) of "winkelwerk" waren.
Overwerk werd onder meer toegestaan bij bedrijfsstoornissen, seizoensdrukte, tijdelijke opeenhoping van werk en internationale concurrentie wanneer in het buitenland langer gewerkt werd. Vanaf 1923 werden ook veel vergunningen verstrekt wegens slapte. Het feit dat het in een bedrijfstak slecht ging was dan voldoende argument om over te werken. In die jaren was dat onder meer het geval door valutaconcurrentie uit Duitsland, België en Frankrijk. Het overwerk zorgde voor lagere loonkosten, die weer bijdroegen aan lagere totaalkosten, waardoor het concurrentievermogen van het bedrijf toenam, zo luidde de redenering die de werkgevers al steeds gepropageerd hadden en die de Arbeidsinspectie vanaf 1923 aanvaarde. Er was ook nog een andere richtlijn. Overwerk mocht "*alleen dienen om de concurrentievoorwaarden gelijk te maken, niet om ze te verscherpen*", in de woorden van C.J.P. Zaalberg, directeur-generaal van de arbeid en de hoogste ambtenaar op dit terrein.[2] Vooral bij het verstrekken van een vergunning wegens slapte in de bedrijfstak gaf die richtlijn problemen.

Dit en andere problemen bij het toepassen van de Arbeidswet laten zich goed illustreren aan de hand van een viertal voorbeelden.

De staking bij Carp

Het boterde in 1921 niet tussen J.A. Carp's Garenfabrieken te Helmond en de katholieke bond van textielarbeiders, St. Lambertus.[3] Toen St.Lambertus met de katholieke werkgeversorganisatie een cao had afgesloten waarvan de 45-urenweek deel uitmaakte, stapte de garenfabriek over naar een liberale organisatie en tekende de cao niet. In juli kreeg Carp een vergunning om 55 uur per week te werken, zonder dat St. Lambertus geraadpleegd was. Een maand later riep St.Lambertus een staking bij Carp uit, ondermeer om het overwerk te beëindigen.

Het conflict werd hard gespeeld. Carp wierf in omringende dorpen als Someren en Asten stakingsbrekers. Toen die door postende stakers gehinderd werden, besloot het bedrijf ze met vrachtauto's aan en af te voeren en overnachten in de fabriek mogelijk te maken. St. Lambertus speelde het feit dat de katholieke arbeiders - "*vereenigd volgens de wenschen van Paus en Bisschoppen*" - tegenover een liberaal georganiseerde niet-katholieke werkgever stonden, naar vermogen uit. De stakers gingen iedere ochtend voor de stakingsvergadering naar de mis, wat door Carp aangeduid werd als "reclame-maken" en "Ze posten [bij] O.L.Heer". Carp wist voldoende werkwilligen aan te trekken om het bedrijf draaiende te houden en spotte: "*De wenschen van de maag zijn blijkbaar nader dan die van Paus en Bisschoppen*".
In deze geladen sfeer liep Carps overwerkvergunning af. Carp vroeg verlenging aan op grond van een grote opeenhoping van werk en om exportopdrachten binnen te slepen. De Arbeidsinspectie aarzelde om tijdens het conflict een vergunning te geven. Het betrokken Districtshoofd van de Arbeidsinspectie, L.A.Fruytier, en zijn chef Zaalberg meenden dat de behoefte aan overwerk voortsproot uit de staking. De vergunning verlenen zou de indruk wekken dat de overheid de zijde van de werkgever koos. Langer werken maakte het immers mogelijk om met minder werkwilligen het bedrijf in gang te houden. Als de firma werkelijk zo hard arbeiders nodig had, zou zij zich in het conflict niet zo hard opgesteld hebben. Carp en zijn organisatie voerden echter aan dat het niet-verlengen van een al voordien gegeven vergunning juist ingrijpen in het conflict zou zijn.

De autoriteiten aarzelden lang. Uiteindelijk volgde Aalberse, ongetwijfeld tegen zijn eigen sympathie in, op 2 december



Troelstra en zijn toehoorders.

de redenering van Carp. Voor St. Lambertus, dat veel verwacht had van zijn goede contacten met de sociaal-katholieke minister, was deze uitkomst een bittere pil. Op 27 januari hief de vakbond de staking zonder enig resultaat op. Als de stakers werkelijk goede kontakten gehad hadden op het ministerie, dan hadden zij geweten dat op dat moment Zaalberg net in woede ontstoken was omdat Carp opnieuw om verlenging van het overwerk verzocht had. Daaruit bleek volgens de Directeur-Generaal dat de behoefte aan overwerk wel degelijk het gevolg was van de staking. Omdat de staking inmiddels opgeheven was, kon Carp echter eenvoudig aantonen dat het bedrijf op dat moment niemand meer buiten de poorten hield.

Het werkgeversadres aan de regering (tekening van Jordaan). "Och, neem me die dingetjes af, zodat ik mijn natuur wat beter kan uitleven!



De bouw

De woningbouw was een sektor die de overheid in het algemeen en Aalberse in het bijzonder om meer dan een reden aan het hart ging. Behalve voor de arbeidsomstandigheden was de minister in deze bedrijfstak ook verantwoordelijk voor de produktie: de volkshuisvesting viel ook onder het ministerie van Arbeid, aan de produktiezijde was het probleem dat hoge bouwkosten de particuliere bouw deden stagneren. Aalberse vertolkte een bij velen levende mening in zijn dagboek: "*De opperlieden, metselaars, timmerlieden, verdienen loonen van meer dan f 100,— per week! Aan de bouw van 't Academisch Ziekenhuis te Leiden verdient de metselaar thans meer, dan voor twee jaar een hoogleeraar!*"
De oud-hoogleraar Aalberse wist wel dat deze vergelijking in zoverre niet eerlijk was, dat in die twee jaar de prijzen zeer gestegen waren, ook reëel waren de lonen echter gestegen, en meer dan die van de meeste arbeiders.

De hoge bouwkosten vormden een flink probleem. Door de bevolkingsgroei en de slechte kwaliteit van het woningbestand bestond er acute woningnood. In het begin van 1918 woonden in Schoten in een lijkenhuis zes gezinnen, waaronder met 6 en 8 kinderen. Op 15 mei 1919 was in de kranten te lezen dat een gezin in Paterswolde al een jaar lang woonde in een brandspuitenhuisje van ongeveer zeven vierkante meter zonder een raam of een andere opening dan de deur. Vanuit Barslo werd op 4 augustus van dat jaar bericht dat een gezin van drie personen woonde in een kippenhok. Het geschatte tekort bedroeg 100.000 woningen op een totale woningvoorraad van 1.400.000.
De overheid zag zich genoodzaakt de partikuliere woningbouw enige jaren te subsidiëren. Van 1918 tot 1921 werden in Nederland meer huizen voor rekening van de overheid dan van partikulieren gebouwd. De kosten van deze bouwfinanciering waren reusachtig, en Aalberse werd er door zijn collega-ministers voortdurend op aangesproken.

Aalberse wachtte in 1920 met een welwillend oor verzoeken om over te mogen werken uit de bouwwereld af. De bouwarbeiders maakten zich echter zo sterk voor de achturendag dat er nauwelijks verzoeken binnenkwamen. In 1921 werd daarom algemeen aan bouwbedrijven een 55-urenweek toegestaan om de woningnood te bestrijden. Van deze vergunning werd echter net als in 1920 nauwelijks gebruik gemaakt voor de gebieden waarvoor zij gegeven was: de woningbouw in de grote steden.
In Enschede bijvoorbeeld, was voor het blok woningen 'Pathmos' van de woningstichting 'De Volkswoning' een overwerkvergunning verkregen, die van half april tot 1 juli een 9-urendag toeliet. De betrokken bouwvakkers besloten op een door de vakbonden bijeengeroepen vergadering met 150 stemmen voor en 6 blanco om te sta-

klio
nummer 4/91
pagina's 6 en 7

ken als de direktie haar plannen door zou voeren., waarop die snel ingetrokken werden. In Amsterdam staakten in 1921 bouwarbeiders zelfs omdat ze niet op één projekt wilden werken met twee timmerlieden die na een 8-urendag nog bij andere aannemers klusten. De timmerlieden werden ontslagen.[4]

Hoewel hij er bij verschillende gelegenheden op wees dat de bouwarbeiders simpelweg weigerden om langer dan 8 uur te werken en dat de overheid daaraan niets kon doen, stelde Aalberse in 1922 voor om het Overgangsbesluit bij de Arbeidswet 1919 zo te wijzigen dat in het zomerseizoen in de bouw 10 uur per dag en 55 uur per week gewerkt zou mogen worden. De vakbonden verklaarden dat zelfs als het zou lukken om de arbeiders 10 uur per dag op de werkplaats te houden, dat het dan onmogelijk zou blijken om ze ook 10 uur te laten werken. In de loop der daarop volgende jaren werd op de bouwwerken de 45-urenweek wel door een van 48 uur vervangen, maar de 55-urenweek vond geen ingang. Voor 1926 konstateerde de Arbeidsinspectie dat de overwerkfaciliteit hooguit voor 88 woningen extra op een totaal van 40.000 gebouwde woningen had gezorgd.[5]

Aalberse had, kortom, wel de macht om overwerk toe te staan als de problemen met de volkshuisvesting hem die oplossing ingaven, maar hij kon niet afdwingen dat de arbeiders ook werkelijk langer werkten.

De uitsluiting in de Twentse textiel

Tot de werkgevers die zich bijzonder inspanden om de 45-urenweek te bestrijden, behoorden die in de Twentse textiel. De 'textielbaronnen' voelden zich door de toegenomen invloed van de arbeiders in hun onaantastbare positie bedreigd. De Arbeidswet van 1919 zagen zij als de voorhoede van verderfelijk overheidsingrijpen en zichzelf als de voornaamste bestrijders ervan. Herhaaldelijk verzochten zij om afschaffing van de achturendag of tenminste om een ruime overwerkvergunning.
Een aanvraag voor een vergunning maakte meer kans als zij door de vakbonden onderschreven werd. Om die van de textielarbeiders zover te krijgen, legden de Twentse werkgevers hen de keus tussen een lager weekloon en langer werken voor. In 1922 aanvaardden deze vakbonden liever 10 % loonsverlaging dan een 53-urenweek. In 1923 legden de Twentse werkgevers hen opnieuw die keus voor, in een poging de



Passementmaaksters ± 1910. (Uit: M.Morée en M. Schwegman,Vrouwenarbeid in Nederland 1870-1940.)

arbeidswetgeving een beslissende nederlaag toe te brengen. De vakbonden zagen dit motief en besloten de strijd aan te gaan, hoewel de grote voorraden en de slechte conjunctuur in het voordeel van de werkgevers werkten.[6]

Het resultaat was een van de grootste arbeidsconflicten die zich in Nederland ooit voorgedaan hebben. De arbeiders staakten vanaf 28 oktober in één fabriek, de weverij Kremersmaten van Van Heek, wetend dat de fabrikanten zich onderling verplicht hadden om alle textielarbeiders uit te sluiten. Aan het eind van 1923 waren ruim 20.000 arbeiders uitgesloten. Zij hielden de strijd vol tot in mei 1924, toen de conjunctuur weer verbeterd was en de werkgevers bereid waren water in de wijn te doen. Het resultaat werd gevoeld als een nederlaag voor de arbeiders, onder andere omdat de confessionele vakbonden op 5 mei het werk hervatten op voorwaarden waarop de socialistische bonden daartoe nog niet bereid waren. In juni verliep de staking echter, zodat de andere bonden uiteindelijk ook de door de confessionelen bedongen voorwaarden moesten aanvaarden.
Bekijkt men die voorwaarden op de keper, dan is nog helemaal niet zo duidelijk wie gewonnen heeft. Weliswaar aanvaardden de arbeiders lagere lonen en langer werken, maar tot een aantasting van de Arbeidswet kwam het niet. De werkgevers kregen voor anderhalf jaar het recht iets meer dan 51 uur per week te laten werken, maar per jaar moest dat langere werken onderbroken worden door 12 weken van 48 uur. Daardoor werd benadrukt dat 48 uur de normale lengte van de werkweek bleef. Toen na anderhalf jaar de afspraak ten einde liep, werden gewoon weer weken van 48 uur gewerkt.
In het verband van dit artikel is vooral de rol van de overheid bij dit conflict van belang. Twee belangrijke autoriteiten, Directeur-Generaal Zaalberg en Rijksbemiddelaar H.A.van IJsselsteyn, waren als bemiddelaar mede verantwoordelijk voor de uitkomst van de onderhandelingen. Minister Aalberse was niet alleen de chef van Zaalberg maar bovendien politiek verantwoordelijk voor de overwerkvergunningen die nodig waren om het compromis uit te voeren.
Door de SDAP werd de minister op zijn huid gezeten met de vraag waarop de overwerkvergunning gebaseerd was. Op de onderlinge overeenstemming van arbeiders en werkgevers, een mogelijkheid geopend door artikel 28.7 van de wet? Zolang de meerderheid van niet-confessionele arbeiders nog uitgesloten bleef kon Aalberse dat moeilijk volhouden. Op de bijzondere omstandigheden van scherpe internationale concurrentie (artikel 28.1)? Dat leidde onmiddellijk tot de vraag of de Twentse fabrikanten voor de minister hun boeken geopend hadden. De vakbonden hadden daar steeds om gevraagd omdat zij meenden dat de fabrikanten de slechte gang van zaken overdreven. De fabrikanten, die in het openen van de boeken een vorm van medezeggenschap zagen en bovendien geregeld overwerkvergunningen wilden hebben op momenten dat zij gewoon winst maakten, hadden de boeken ook voor de minister gesloten gehouden. Hoe kon de minister trouwens weten dat de bijzondere omstandigheid nog anderhalf jaar aan zou hou-

den? De kritiek sneed hout en Aalberse kon niets beters dan zich in vaagheden hullen.
Twentse textielwerkgevers die geen lid waren van een van de bij het konflikt betrokken werkgeversorganisaties en daarom niet aan de uitsluiting meegedaan hadden, meldden zich nu bij de minister om hetzelfde overwerk toegestaan te krijgen. Zij vingen echter bot, hoewel moeilijk in te zien valt dat dezelfde veronderstelde bijzondere omstandigheden niet ook op hun fabrieken van toepassing waren.

Glazuren bij aardewerkfabriek 'De Sphinx' in Maastricht. (Uit: Morée/Schwegman)



De werkgevers hadden onderhandeld met de twee genoemde autoriteiten als bemiddelaar. Het viel voor hen moeilijk te begrijpen dat het compromis waaraan het hoofd van de Arbeidsinspectie, Zaalberg, vorm gegeven had, nu nog eens door een van Zaalbergs ondergeschikten bekrachtigd moest worden. Toch was dat zo. Die bekrachtiging was zelfs niet eenvoudig. Doordat bij het compromis geen rekening was gehouden met de letter van de Arbeidswet, waren tal van kunstgrepen nodig om het compromis en de regels met elkaar in overeenstemming te brengen. Wettelijke bepalingen werden tot knappens toe opgerekt en uiteindelijk ook overtreden om het op zich betrekkelijk eenvoudige compromis uit te kunnen voeren.[7]

De verse broodjes

Bij de bakkers vormde niet zozeer het totale aantal werkuren per week als wel de nachtarbeid van de bakkersgezellen het grote probleem. Niet overal at men in Nederland versgebakken brood aan het ontbijt. Op het platteland was het praktisch onmogelijk om zo vroeg vers brood te distribueren, terwijl vooral in het zuiden en oosten van het land soorten brood gegeten werden waarvan de versheid minder belangrijk was. In de grote steden in het westen ging de voorkeur wel naar vers brood uit. Bovendien werkten daar veel arbeiders zo ver van huis dat zij tussen de middag niet thuis konden eten en 's ochtends voor een groot deel van de dag brood meenamen.
Wilde een bakker voor het ontbijt al vers brood kunnen leveren, dan moest er 's nachts gebakken worden. Als de Arbeidswet net als in andere bedrijfstakken alleen regelde dat werknemers vóór 6 uur 's ochtends niet mochten werken, dan betekende dat een inbreuk op de concurrentieverhoudingen in de bedrijfstak.

In de broodbakkerij waren, zeker in de grote steden in het westen, voor 1919 de broodfabrieken in opkomst. Zij konden een goedkoop produkt leveren, dat door de overheid bovendien nog gewaardeerd werd omdat kwaliteit en hygiëne van het fabrieksbrood beter waren dan die van veel kleine bakkerijen, terwijl bovendien de fabrieken een bijdrage hadden geleverd aan verbetering van de arbeidsomstandigheden van de gezellen. Werd nu echter de gezellenarbeid vóór zessen verboden, dan was dat een groot voordeel voor de alleenstaande patroon, die wel 's nachts mocht arbeiden. Om het kleinbedrijf niet te veel te bevoordelen, werd alle bakkersnachtarbeid, ook die van patroons, verboden.
Ook als alle bakkerijen tegelijk mochten beginnen, was het kleinbedrijf nog in het voordeel. Het was dichter bij de klanten gevestigd en kon sneller een eerste baksel verkopen, terwijl de broodfabrieken een flinke voorraad moesten hebben voordat zij de karren van hun broodslijters konden vullen.
In de praktijk bleek de Arbeidswet 1919 sterk ten nadele van grote bakkerijen en broodfabrieken te werken. In 1921 werd daarom besloten tot een verkoopverbod van vers brood vóór 10 uur 's ochtends en een vervoersverbod vóór 9 uur. Bakkersarbeid werd bovendien vanaf 5 uur toegestaan om de grotere bakkerijen een kans te geven tijdig voldoende voorraad te hebben. Het verkoopverbod verklaart de merkwaardige vrees van Aalberse voor vers brood aan zijn ontbijt. Zijn mond konstateerde onmiddellijk een wetsovertreding.
Aalberse mocht dan onmiddellijk proeven dat hij met vers brood te maken had, het was nog niet zo gemakkelijk om daarvan

ook het juridische bewijs te leveren. De vraag naar vers brood en de scherpe concurrentie tussen bakkers bracht veel bakkers ertoe de wet te overtreden. De Arbeidsinspectie moest dan andere bakkers als getuige-deskundigen laten verklaren dat het voor negenen in beslag genomen brood vers was en niet opgewarmd.
Ook om andere redenen was het bewijs soms moeilijk te leveren. Toen in oktober 1922 de Arbeidsinspectie bij bakker Messing in Den Bosch voor tienen binnenkwam, kreeg daar net een meisje een zak met verse broodjes overhandigd. De bakkersvrouw, de controlerende ambtenaar herkennend, nam de zak weer uit handen van het meisje met de woorden: *"Och, daar vergis ik mij, U moet oud brood hebben en ik geef per abuis versch"*. Het meisje kreeg daarop oud brood in plaats van verse broodjes. Bij ondervraging verklaarde zij aarzelend dat ze oud brood had moeten halen en de Arbeidsinspectie kon geen overtreding vaststellen.[8] Te vroeg werkende bakkers leerden dat het niet verstandig was om de controlerende ambtenaren open te doen. Al kwamen zij met slaapmuts op aan de deur en lag de gezel in bed, het buiten hoorbare geluid van de kneedmachine of de onder het deeg zittende armen van de 'slapende' gezel verrieden hen. Zij hielden zich voortaan diep slapende en deden de ambtenaren eenvoudig niet open.

Ondanks de problemen bij het bewijs vormden de bakkers de groep waartegen het meest procesverbaal opgemaakt werd wegens overtreding van de Arbeidswet. Het kwam zelfs tot een aktiegroep voor het verse kadetje, die bepleitte om tenminste de verkoop van verse broodjes 's ochtends vroeg toe te staan, al was het maar voor de buitenlanders in hotels. Proefprocessen werden - soms tot de Hoge Raad - uitgevochten om te bepalen of het bakken van brood door een hotel voor de eigen gasten onder de wet viel, of het importeren van vers brood uit België mocht (de wet verbood 's nachts bakken en vervoer *"uit het gebouw met aanhoorigheden, waarin zich de broodbakkerij bevindt"* vóór negen uur, maar aangezien de Nederlandse wet in het buitenland geen kracht had, was het importeren van brood voor negenen wel toegestaan. Dat was immers noch in Nederland 's nachts gebakken, noch uit een Nederlandse bakkerij vervoerd) en of krentenvlinders en bolussen ook brood in de zin der wet waren. Het sterkste argument voor het verse kadetje was de claim dat het brood aan het ontbijt terrein had verloren omdat het niet meer vers geleverd werd, maar dat argument verloor veel aan kracht toen de Arbeidsinspectie bij een enquête onder 17.000 arbeiders en scholieren vaststelde dat meer dan 95 % 's ochtends met brood ontbeten had.

Conclusie

De Arbeidsinspectie zag zich voor de taak gesteld om de achturendag te handhaven zonder daarbij de verhoudingen in het bedrijfsleven te verstoren. Zoals uit de voorbeelden blijkt was dat niet altijd even eenvoudig. In een staking als bij Carp betekende het verlenen van een overwerkvergunning nu eenmaal altijd een keuze voor de werkgever, het weigeren een keuze voor de stakers. Bij de broodbakkerijen betekende de gelijke aanvangstijd een voordeel voor het kleinbedrijf. Nieuw overheidsingrijpen in de vorm van het vervoers- en verkoopverbod was nodig om het gevolg van het eerdere ingrijpen recht te trekken, maar ook dat nieuwe overheidsbeleid lokte weer protesten uit van groepen die zich nu benadeeld voelden.
Regel op regel maakte de Arbeidswet en de erop gebaseerde regelgeving soms tot een voor de betrokkenen onontwarbare kluwen van voorschriften. De wens van de Nederlandse overheid om relatief veel wettelijk te regelen leverde problemen op zoals die bij de verwezenlijking van het compromis na de Twentse textielstaking.
Extra ingewikkeld werd de situatie wanneer de overheid tegelijkertijd nog andere doelstellingen hanteerde, zoals de voorkeur voor broodfabrieken boven kleine bakkerijen. Duidelijk kwam in zulke gevallen ook aan het licht dat het vermogen van de overheid om de samenleving te vormen niet onbeperkt was. Weliswaar gaf de regering overwerkvergunningen om in de bouw langer te werken ter bestrijding van de woningnood, maar als de bouwarbeiders weigerden langer te werken stond ook de overheid machteloos.
Ondanks al deze uitvoeringsproblemen werd de belangrijkste doelstelling van de Arbeidswet bereikt: acht uur werd vanaf de jaren twintig de nieuwe norm voor de lengte van de werkdag. Aangezien arbeidstijdverkorting sindsdien andere vormen heeft aangenomen (vrije zaterdag, vakantie, pensioen, vut, roostervrije dagen, deeltijdwerk) is die norm zelfs tot op de dag van vandaag gehandhaafd.
De macht van de arbeidersbeweging was in de jaren rondom 1920 zo groot dat de achturen-norm in de Arbeidswet wettelijk vastgelegd werd. De achteruitgang van de conjunctuur en de verzwakking van de vakbeweging in de jaren daarna leidden wel tot versoepeling van de wet, maar niet tot het weer afschaffen van de norm. Het feit dat in de praktijk bleek dat het het Nederlandse bedrijfsleven met de kortere werkweek niet slecht ging, zal aan dat resultaat bijgedragen hebben.
Ook de wettelijke norm leverde een belangrijke bijdrage aan dat uiteindelijk voor alle partijen bevredigende resultaat. De overheid had bij de invoering ongetwijfeld de problemen die de Arbeidswet 1919 met zich mee zou brengen onderschat, maar de moeite was in ieder geval niet voor niets geweest.

Noten

1. J.Nieman, *Jubileumboek bij de herdenking van het 50-jarig bestaan van de Nederlandse Katholieke bond van Brood-, Koek-, en Banketbakkers- en Cacao-, Chocolade- en Suikerbewerkers* (Utrecht 1947), 17. Dit artikel is gebaseerd op mijn proefschrift *Kosten van arbeidstijdverkorting. De achturendag in de jaren twintig* (niet uitgegeven, Utrecht 1991). Van dit boek zal in het najaar van 1991 een handelseditie verschijnen bij de uitgeverij Stichting Beheer IISG.
2. Algemeen Rijksarchief, Archief Centrale Dienst Arbeidsinspectie, inv.nr. 87-88, vergaderingen 6 en 21 januari, 3 februari en 22 december 1921 en 23 oktober 1924; inv.nr. 259, stuk 109.
3. De weergave van het conflict bij Carp is gebaseerd op het blad van St.Lambertus, *Hoogambacht*, en op de correspondentie tussen Carp en de Algemeene Werkgevers Vereeniging in Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis, Archief AWV, inv.nr. 246-247.
4. Jaarverslag Landelijke Federatie van Bouwvakarbeiders, 1921, 71-72; Jaarverslag Algemeene Nederlandsche Bouwarbeidersbond, 1921, 190; *Het Volk* 28 juni 1921.
5. *Centraal verslag der Arbeidsinspectie* 1927, 55.
6. Zie over dit conflikt W.H.M.E.Alberts, P.van den Boomen, E.J.Fischer en J.L.J.M. van Gerwen, *Marges van de vakbeweging. Een analyse aan de hand van de Twentse katoenstakingen van 1923-1924 en 1931-1932* (Den Haag 1982).
7. De problemen betroffen:
   a. de grond waarop overwerk toegelaten moest worden (artikel 28.1 of 28.7 van de Arbeidswet);
   b. het feit dat het overwerk ook voor 14- en 15-jarigen zou gelden. Voor hen was het wettelijk niet mogelijk bij overwerkvergunning langer werken toe te staan. Eerst werd de overgangsbepaling hiervoor gebruikt, maar deze liep op 24 oktober 1924 af. In november volgde een wetswijziging die het overwerk van deze jeugdigen legaliseerde. In de tussentijd moest georganiseerd worden dat de werkgevers niet vervolgd zouden worden voor deze overtreding, iets waaraan niet alle betrokken Officieren van Justitie wilden meewerken;
   c. de vorm waarin het toegestane overwerk werd gebruikt betekende dat 's middags 4 uur en 40 minuten gewerkt werd, terwijl de Arbeidswet na 4 1/2 uur een pauze van een half uur voorschreef;
   d. de uiteindelijk gekozen vorm betekende precies 5 minuten per week, oftewel 1 minuut per dag langer werken dan het Districtshoofd gemachtigd was om toe te staan. Toen Districtshoofd A.P.Drost daar moeilijk over deed, gebood Zaalberg hem *"niet in kleinheid de fabrikanten [te] overtreffen"* en aan deze minuut *"geen gesproken of geschreven woorden meer [te] verspillen"*.
8. Districtshofd 2e District aan Directeur-Generaal van de Arbeid, 13 december 1922, in Archief Arbeidsinspectie Breda, inv.nr. 346.